联合国 S/2008/597



安全理事会

Distr.: General
10 September 2008
Chinese
Original: French

2008年9月9日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递2008年8月22日北大西洋公约组织秘书长给我的信（见附件）。

请提请安理会成员注意此信为荷。

潘基文（签名）

08-50224 (C) 150908 150908

附件

2008 年 8 月 22 日北大西洋公约组织秘书长给秘书长的信

［原件：英文］

谨根据联合国安全理事会第 1386（2001）号和第 1510（2003）号决议，随函附上 2008 年 2 月至 4 月期间国际安全援助部队行动的报告（见附文）。请将本报告提供给安全理事会为荷。

克劳迪奥·比索涅罗（签名）

附文

向联合国提交的关于国际安全援助部队行动的季度报告

导言

1. 本报告所述期间为 2008 年 2 月 1 日至 4 月 30 日。截至 2008 年 4 月 26 日，国际安全援助部队（安援部队）总兵力中包含来自 26 个北约成员国的 48 357 人和来自 15 个非北约国家的 2 328 人。

2. 在本报告所述期间，安援部队继续按照联合国安全理事会有关决议协助阿富汗伊斯兰共和国政府。在 2008 年 2 月 1 日至 4 月 30 日期间，安援部队共有 202 人伤亡（战斗中阵亡 30 人，战斗中受伤 149 人，非战斗死亡 2 人，非战斗受伤 21 人）。主题内容如下：

(a) 行动焦点是保持对反对派战斗力量的压力，同时促使同阿富汗国家安全部队的伙伴关系趋于成熟。阿富汗国民军继续扩充兵力和加强能力。联合行动有助于挫败反对派战斗力量的意图以及加强阿富汗国民军的能力，在南部和东部地区尤其如此。

(b) 安援部队在冬季几个月保持了快速的行动节奏，它将继续巩固这个势头。美利坚合众国和法国提供了大量地面部队，这将提升北约在东部和南部的能力。在未来行动的规划和实施方面，阿富汗国家安全部队的责任将继续扩大。安援部队将同阿富汗国家安全部队合作实施行动，以扩大政府的权力范围并保障安全，从而帮助国际社会的重建和发展工作。阿富汗国家安全部队的下一个挑战将是执行一项综合安全计划，以便成功地为即将举行的选举进行全国选民登记。

安全局势

3. 反对派战斗力量这一季度在阿富汗各地的活动由于其领导人和安全区的重大损失而受到影响。反对派战斗力量无法建立能与安援部队和联军作战的更大规模队伍，因此，它们主要侧重攻击阿富汗国家安全部队，尤其是阿富汗国家警察。反对派战斗力量在多数攻击中使用的是简易爆炸装置。反对派战斗力量试图整编战斗人员和领导层，但效果不佳。它们企图影响政府保障安全和发展的能力，并保护它们的交通线路，同时袭击友军的交通线路。区域安全状况如下：

(a) 首都指挥区。反对派战斗力量在该区域实施袭击的次数有所减少。该区域发现大量藏匿的武器，尤其是在苏罗比区，这被看作是与当地国民扩大合作的积极迹象。由于反对派战斗力量在上个季度成功袭击了塞雷娜酒店，因而目前仍存在针对高价值/高回报的目标实施“引人注目”的袭击的威胁。

(b) 北部指挥区。北部指挥区各地发生事件的数目总体上逐步增加，但局势仍然稳定，尽管可能不时会发生暴力事件。主要实权人物继续阻止反对派战斗力量在北部指挥区进行重大集结。北部指挥区由于与西部和北部边界各国的关系较

为密切，因而首先出现针对丹麦漫画和荷兰议员在电视上对伊斯兰教所作批评的示威活动，而大部分此类示威也是在这个区域。尽管目前的示威活动不多，但政治言论已开始出现，预计将会增多，在很大程度上受北方阵线的影响。

(c) 西部指挥区。西部指挥区大部分地区仍然稳定，这部分归功于成功实行了区域控制（如在赫拉特省），此外也归功于国际社会的发展努力。天气也影响到反对派战斗力量自由移动和袭击的能力，大部分袭击事件所针对的是阿富汗国家安全部队。西部指挥区部分地区仍被反对派战斗力量用来作为交通线路，并作为进入南部指挥区北部地区的中转地。

(d) 南部指挥区。大部分的全面攻击发生在这个区域。反对派战斗力量内部领导层的问题影响到了他们的战术和程序。然而，与这个战区的其他地方相比，反对派战斗力量之间、尤其是塔利班内部的内聚力在南部各省份仍然是最高的。这被看作是一种促成因素，使反对派战斗力量更愿意对公共目标实施恐怖主义性质的攻击，不惜造成更多平民伤亡。

(e) 东部指挥区。(安援部队/阿富汗国家安全部队)的联合行动继续在冬季对反对派战斗力量施加压力。这些行动加上安全与发展方面的协调行动，继续得到当地部落的支持。尽管物资和战斗人员渗入内地以及在与巴基斯坦交界处间接实施火力攻击的事件不断增多，但反对派战斗力量仍在穷于应付其领导层的问题，包括领导人与部落之间的内部斗争。反对派战斗力量正在失去对某些区域的影响力，而随着反对派战斗力量力图恢复控制权，这个问题将成为它们的一个关注焦点。

阿富汗国民军

4. 行动节奏固然很快，但阿富汗国民军继续逐步取得进展。预计国民军将会按照阿富汗安全过渡联合指挥部和政府订立的时限，实现既定的行动目标。主要的问题如下：

(a) 能力。阿富汗国民军继续取得显著的改进，但仍需做许多工作才能使得这支部队具备独立行动的能力。阿富汗国民军必须改进其能力，以便能够持续作战、进行后勤规划以及策划和领导作战行动，这样才能发展成为一支能独立生存的部队。阿富汗国民军已表明它渴望在规划和开展行动方面承担更多责任，而且安援部队的大部分行动是与阿富汗国民军联合实施的。阿富汗国民军一半以上部队被认为有能力在安援部队和联军给予外部支援的情况下从事反叛乱行动。第一批部队已经达到全面作战能力，预计到 2008 年年底将会有更多部队达到这种能力。

(b) 人员配备。目前已批准将阿富汗国民军的编制增加到 80 000 人。截至 2008 年 4 月 30 日，已调遣的人员约为 54 000 人，约有 29 000 人可投入行动。

(c) 装备。总体而言，阿富汗国民军的装备情况正在逐渐改善，但仍需要持续获得支持，以使这支军队得到全面发展。各国为支持八国集团牵头国装备这支军队而作的努力正在加强，但仍远低于所需水平。各方需要进一步给予支持，以提供装备和所需的培训及支助。

(d) 训练。由于持续无法向战地派遣足够的作战教导与联络队，阿富汗国民军的发展依然受到重大的限制。这些小规模的军官和军士小队通过与这支军队各单位的日常接触，在该军队的发展壮大方面起着重要作用。此外，作战教导与联络队的缺乏间接影响到了阿富汗国家警察的发展，因为本来可用于国家警察发展的资源却被先行用于组建这些小队。这些小队的组建仍然是北约的一项优先重点。

阿富汗国家警察

5. 阿富汗国家警察仍需要大力发展，以达到预期的能力水平。虽然国家警察人数约为 78 000 人，在某种程度上支持着阿富汗国民军和联军的行动，但它亟需国际社会的大力支持，使警察能够在阿富汗境内发挥改善安全的作用。参与阿富汗国家警察发展、培训和装备工作的国际机构之间开展协调，对于扩展政府的权力和管辖范围至关重要。这项工作包括：

(a) 需要更多警察教导队作为作战教导与联络队的警察版本，这仍是一个重大问题。约有 30%的警察教导队已在阿富汗各地部署。部署足够数目的警察教导队仍是一项重大优先工作。

(b) 最初在七个县开始的重点县发展方案，是阿富汗安全过渡联合指挥部为阿富汗国家警察发展而开展的持续重点项目。该方案的目标是加强警察的能力；把阿富汗正规警察改造成为一支忠于阿富汗人民和阿富汗国家利益的队伍；建立一个“由检察官驱动的司法制度”；加强阿富汗正规警察与省、区和国家领导人及工作人员的联系；通过辅导阿富汗内政部的领导人来加强该部的能力。率先参加重点县发展方案周期的各县目前正处于该方案的最后阶段，而且正在接受辅导和认证。重点县发展方案第二周期涉及五个县，目前正处于阶段三，而且县警察正在区域训练中心集训。

禁毒

6. 在本报告所述期间，非法麻醉品行业和叛乱之间的联系十分明显，进一步加剧了不稳定和腐败，对各级政府、包括警察权威和更广泛的法制造成了威胁。这最终也会阻碍有意义的重建和发展：安援部队继续在其任务和资源范围内支持政府的主要缉毒部队、阿富汗缉毒特种部队和国家缉毒部队。政府在安援部队的支持下，进行了一次种植前宣传运动，看来取得了一些良好效果。安援部队还向若干阿富汗缉毒行动提供了后勤支援。

邻国

7. 阿富汗境内的事态发展受到国内政治和巴基斯坦总体安全局势的影响。巴基斯坦军方在联邦直辖部落区和西北边疆省各地实施了行动，镇压武装分子和控制通向阿富汗的边界过境点，结果是喜忧参半。最近的选举使一个新的联盟政府掌权。新政府表示愿意同武装分子谈判，作为其联邦直辖部落区拟议经济和司法改革政策的一部分。这将构成对付武装分子的战略基础。不过，目前与武装分子的停火可能会有助于战斗人员从巴基斯坦转入阿富汗境内，参加夏季战斗。在报告所述期间，由安援部队及阿富汗和巴基斯坦陆军参谋长组成的三方委员会没有举行会议。不过，三方委员会各小组委员会一直在继续工作。

司法改革和法制

8. 安援部队在阿富汗司法和刑罚系统中的能见度仍然有限。自上次报告所述期间以来，情况没有很大变化。证据显示，人满为患、腐败和记录保存不佳现象继续危害着刑罚系统。由于人们对法治普遍缺乏了解和认识，腐败现象广泛存在。部落法和伊斯兰法的使用仍占主导地位。所提出意见如下：

(a) 阿富汗议会通过立法的速度仍然缓慢。立法的持续缺乏使司法机构的执法能力降到了最低程度。

(b) 正规国家司法机构需要新的、更协调一致的努力，使其得到加强和改组。在国际社会的支持下，目前正在开展若干项发展基础设施及培训法官和检察官的方案。

解散非法武装团体

9. 安援部队对解除非法武装团体的支持依然未变。虽然政府设定了方案进度并确定方案的方向，但安援部队代表仍出席每周的联合秘书处会议，以确定需要提供哪些支持和援助。这种支持是在安援部队现有资源范围内提供的。县一级解散非法武装团体方案的实施工作目前正处于其第三轮。

治理

10. 治理进展仍然缓慢。中央政府的权力范围和影响力仍然有限。腐败、有罪不罚文化以及牢固的部落关系继续损害到新生的议会体制，阻碍着必要立法的快速订立。主要的发展和挑战如下：

(a) 独立地方治理局的设立，是改进国家以下各级政府的一个积极步骤。设立该局是务实地承认有必要在地方人民与中央政府之间建立联系，这样做强调了传统部落和以社区为基础的结构对于地方治理的重要性。在这方面，它导致提出了阿富汗社会外联方案的想法。该方案的宗旨是使地方社区对自身安全担负更大责任。该方案的目的也在于确保安全和发展，以换取对政府的忠诚以及在反叛乱

方面的合作。在理论上，独立地方治理局负责任命省长、县长和市长。自 2007 年 8 月成立以来，该局任命了 364 个县的 70 至 75 名县长。尽管这是良好的开端，但独立地方治理局资源不足，而且仍有可能在未经该局批准情况下作出任命。

(b) 继续发展有能力、诚实、公正和可持续的、能为所有阿富汗人民服务的国家以下各级政府机构，对于建立全国各地政府的公信力和合法性至关重要。不过，这个至关最重要的过程却因人们对中央政府反感、广泛存在腐败以及在有形基础设施和人力资本两方面缺乏体制能力而受到阻碍。这些问题的解决将需要时间和国际社会的不断援助。安全局势的持续改善是治理和发展工作得以改进的一个必要前提。但是，腐败、任人唯亲和军阀割据的破坏性影响正在快速侵蚀公众对政府的信任，这些问题必须解决。

发展

11. 政府和国际社会未能商定一项减贫战略，这继续妨碍该国取得持久的实质性进展。尽管目前无疑正在某些领域开展各种努力，但各方始终关切普通阿富汗人日常生活的实际改变。对政府和各组织合法性的此种关切，加上粮食不安全的可能性，十分令人担忧，必须在近期通过阿富汗所有利益攸关方采取统筹办法加以应对。有必要加强协调国际努力，指导中央政府有效制定《阿富汗国家发展战略》实施框架，并确定其优先重点和先后顺序。

12. 北约对重建与发展努力的支持也必须加强，为此应采取一项重点更明确和更连贯一致的多国战略，以支持阿富汗政府的发展战略。在省级重建队继续扩展政府和国际社会的权力范围的同时，它们的协调一致努力必须与《阿富汗国家发展战略》充分配合，并得到监测，以此确保效力。

北约与联合国阿富汗援助团的合作

13. 2008 年 2 月 26 日至 29 日，布林瑟姆联合部队指挥部以联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的名义在布林瑟姆主办了一次阿富汗协调会议。出席会议者包括阿富汗政府和国际社会的代表。举行此会议的目的是推动派代表与会的各方以更加统筹协调的方法行事。